

<b>Zeitschrift:</b>	Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier
<b>Herausgeber:</b>	Association pour l'Étude de l'Histoire du Mouvement Ouvrier
<b>Band:</b>	27 (2011)
<b>Artikel:</b>	Syndicats et assurance chômage : une politique à double tranchant
<b>Autor:</b>	Togni, Carola / Tabin, Jean-Pierre
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-520324">https://doi.org/10.5169/seals-520324</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 23.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## SYNDICATS ET ASSURANCE CHÔMAGE : UNE POLITIQUE À DOUBLE TRANCHANT

CAROLA TOGNI, JEAN-PIERRE TABIN

Le président de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux (FOMH) Konrad Ilg<sup>1</sup> fait partie des députés les plus actifs dans le domaine du chômage au début des années 1920. En tant que conseiller national socialiste, il participe de près à l'élaboration de la loi fédérale sur l'assurance chômage de 1924, il est d'ailleurs rapporteur de la commission de la chambre basse sur cet objet. Ilg, comme d'ailleurs les autres représentants syndicaux au Parlement, poursuit une voie réformiste qui passe par la reconnaissance des syndicats par l'État et le patronat comme des partenaires fiables et respectables<sup>2</sup>.

La position défendue par Ilg dans le domaine du chômage est représentative de celle des autres dirigeants syndicaux de l'époque. Il propose une lecture de l'action syndicale appelée à un grand succès : il déclare que les syndicats ont joué un rôle pionnier dans la mise en place de caisses de chômage, affirmant par là une intentionnalité rétrospective dont l'objectif est de rendre incontournable la collaboration avec les syndicats. Cela lui permet de soutenir que l'assurance chômage doit être gérée par des caisses privées et d'écarter l'idée d'une assurance sociale obligatoire organisée par l'État semblable à celle qui a été mise en place en Grande-Bretagne dès 1911, ceci alors même que seul 8 % de la population active suisse est assurée en 1924. La position du dirigeant syndical rejoint sur ce point celle de l'administration fédérale, des partis bourgeois et du patronat. Il lui reste à convaincre ces derniers que le subventionnement des caisses de chômage syndicales ne va pas renforcer le poids des syndicats et à

1 Président de la FOMH de 1917 à 1954, secrétaire de la Fédération internationale des ouvriers sur métaux (1921-1954), membre du comité central (1927-1937), puis président de l'Union syndicale suisse (1937-1941) et conseiller national socialiste (1918-1919 et 1922-1948).

2 Philippe Garbani et Jean Schmid, *Le syndicalisme suisse. Histoire politique de l'Union syndicale*, Lausanne, Éd. d'en bas, 1980.

faire accepter au mouvement ouvrier les concessions qui permettront au Parlement d'approuver le financement de caisses syndicales.

Basée sur l'analyse de la loi fédérale d'assurance chômage votée le 17 octobre 1924, cette contribution vise à clarifier le rôle du mouvement ouvrier suisse dans la mise en place de la première législation sociale concernant le chômage<sup>3</sup>.

Dans cet article, nous montrerons que le développement de caisses de chômage, qui fait partie dès l'origine de la stratégie syndicale, a eu deux conséquences. D'une part elle a permis aux organisations ouvrières de devenir un partenaire majeur de l'élaboration législative en la matière, d'autre part elle les a rendus dépendantes des subsides de l'État. Nous indiquerons ensuite que cette dépendance progressive vis-à-vis des subsides de l'État a entraîné les dirigeants ouvriers à accepter des contrôles de la part de l'État et des compromis défavorables en matière de financement de leurs caisses de chômage. En conclusion, nous soulignerons que si cette politique a permis aux syndicats de devenir des partenaires sociaux dans le domaine du chômage, c'est au prix d'une soumission aux règles établies par un Parlement à majorité bourgeoise.

## Une politique de recrutement

Dès leur création, les syndicats européens misent sur le développement de caisses de secours pour leurs membres<sup>4</sup>. Cette stratégie, qui correspond au projet de mutualisation des risques sociaux qui caractérise le mouvement ouvrier depuis sa création, permet de multiplier les adhésions et de fidéliser les membres<sup>5</sup>. C'est du moins l'avis dès 1904 d'un des principaux promoteurs de l'action syndicale dans le domaine du chômage, Herman Greulich (1842-1925) : «L'assurance chômage fera que le nombre des membres des syndicats sera plus stable; car aujourd'hui certains sont comme des colombiers dans lesquels les

3 Cette contribution est issue d'une recherche menée dans la Haute école de travail social et de la santé – EESP – Lausanne et financée par le FNS/DORE (13DPD3\_120314) et par le réseau de compétence HES REA: «Le rôle du mouvement ouvrier dans la mise en place de l'assurance chômage en Suisse: 1924-1982». Toutes les citations marquées par une \* en note de bas de page ont été traduites de l'allemand par nos soins.

4 Bureau international du travail, *L'assurance-chômage. Étude de législation comparée*, vol. 10, Genève, BIT, 1925.

5 Marcel Van der Linden (éd.), *Social security mutualism. The Comparative History of Mutual Benefit Societies*, Berne, Peter Lang, 1996. Concernant spécifiquement la Suisse: Hermann Dommer et Erich Gruner, *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, Zurich, Chronos, 1988. René Knüsel et Félix Zurita, *Assurances sociales : une sécurité pour qui ? La Loi Forrer et les origines de l'État social en Suisse*, Lausanne, Institut de science politique, 1979.

pigeons ne font qu'entrer et sortir.»<sup>6</sup> Le Secrétaire romand de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux August Huggler (1877-1944) affirme quant à lui en 1913 lors du Congrès de l'Union syndicale suisse (USS) que «le succès de la Fédération suisse des typographes prouve qu'avec une solide caisse de secours et des bonnes prestations, et malgré des cotisations relativement élevées, il est non seulement possible de gagner de nouveaux membres, mais également de les fidéliser à l'organisation syndicale, s'assurant leur adhésion aussi en période de crise»<sup>7</sup>.

Si cette position ne fait pas tout de suite l'unanimité, elle s'impose rapidement dans le mouvement ouvrier suisse et international comme l'attestent les rapports et résolutions du Congrès de l'Internationale socialiste qui a lieu en 1910 à Copenhague. Un rapport de 1910 du parti socialiste néerlandais remarque par exemple que malgré les oppositions exprimées par les syndicats anarchistes, un «mouvement remarquable d'opinion favorable aux caisses de chômage» se dessine car «cet acte de solidarité est un puissant moyen pour étendre leurs organisations et augmenter leur stabilité et leur combativité»<sup>8</sup>. En Suisse, les rares critiques exprimées sur la gestion par le mouvement ouvrier des caisses de chômage portent sur le fait que ce serait non pas aux travailleurs, mais à la société de payer pour le chômage qu'elle produit<sup>9</sup> ou qu'il serait plus efficace de financer des luttes pour l'amélioration des conditions de travail<sup>10</sup>. Malgré quelques divergences concernant la priorité à donner à la création de caisses de chômage, le Congrès de l'USS adopte facilement (une seule opposition) en 1913 un document qui affirme que «l'assurance chômage est pour les syndicats une des institutions de secours les plus importantes et les plus précieuses»<sup>11</sup>.

6 Herman Greulich, *Le chômage et les bourses du travail. Rapport au Département fédéral du commerce et de l'industrie rédigé par le Secrétariat ouvrier suisse*, Genève, Imprimerie ouvrière, 1904, p. 243. Greulich dirige le Secrétariat ouvrier suisse (de 1887 à 1925) et siège au Parlement comme conseiller national socialiste (1902-1905 et 1908-1925).

7 Procès-verbal du Congrès de l'USS, 13, 14 et 15 septembre 1913, pp. 64-65, Archives USS\*. Secrétaire romand de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux (1904-1909), Huggler est aussi secrétaire (1909-1915), puis membre de la direction du PSS (1919-1937) et conseiller national (1917-1939).

8 Georges Haupt (Éd.), *Congrès socialiste international, Copenhague 28 août – 3 septembre 1910*, vol. 19, Genève, Minkoff Reprint, 1981-1982, pp. 146-148.

9 Une critique exprimée lors du Congrès de l'USS de 1902. Marco De Nicolò, *Die Sozialpolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (1880-1960)*, Winterthour, P. G. Keller, 1962, p. 83-84.

10 Un avis exprimé par les représentants de la Fédération ouvrière du bois et du bâtiment (FOBB) à l'occasion du Congrès de l'USS de 1913. Procès-verbal du Congrès de l'USS, 13, 14 et 15 septembre 1913, p. 73, Archives USS.

11 *Idem*, p. 70.

La politique syndicale favorable au développement de caisses de chômage a pour effet que lors des débats de 1924 sur l'assurance chômage en Suisse les syndicats occupent une position de quasi-monopole en matière de protection contre le chômage en regroupant 94 % des 149 650 personnes assurées<sup>12</sup>. La plus grande caisse dépend de la Fédération des ouvriers sur métaux et horlogers (FOMH) et regroupe alors presque un quart des assuré·e·s (soit 35 000 membres), celle de la Fédération ouvrière du bois et du bâtiment (FOBB) représentant environ 8 % des assuré·e·s (soit 13 335 membres)<sup>13</sup>.

La crise économique qui suit la Première Guerre mondiale provoque un accroissement considérable de la demande d'indemnités de chômage auprès des caisses. Les caisses syndicales rencontrent rapidement des problèmes financiers : elles doivent payer des indemnités de chômage sans pour autant pouvoir augmenter les cotisations de leurs membres ni réduire le montant ou la durée des indemnités versées car ces mesures auraient diminué l'attractivité de leurs caisses. La gestion équilibrée des risques assurantiels entre donc en contradiction avec l'une des fonctions des caisses syndicales : recruter de nouveaux membres. Les réserves des caisses doivent dès lors être ponctionnées, par exemple la FOBB qui avait encore 115'097 fr. en caisse en 1920 (soit 9 fr. 69 par assuré·e) n'a plus que 11'605 fr. en 1922 (soit 0,77 fr. par assuré·e)<sup>14</sup>.

### Le prix des subsides

Cette ponction n'aurait cependant pas suffi à rétablir un équilibre financier sans apport de fonds extérieurs, notamment de l'État fédéral. Dès le 19 décembre 1917 en effet, les autorités fédérales décident de subventionner les caisses de chômage, tout d'abord par le biais de subsides accordés aux caisses privées afin de leur permettre d'alimenter un fonds de réserve. Un crédit de

12 *Annuaire statistique de la Suisse*. Les quelques caisses publiques créées par des cantons ou des communes ne concernent que 5 % des assuré·e·s, les caisses paritaires (gérées par les employeurs et les employés) 1 %. Message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'assurance-chômage, 16 août 1950, *Feuille fédérale* (FF), vol. 2, n. 34, p. 626.

13 Cf. Rapports financiers de la caisse de chômage FOMH, Archives fédérales, E7174 B, -/4, vol. 33 \*; «Erhebung über den Stand der Arbeitslosenkassen in den Jahren 1920-1925», *Gewerkschaftliche Rundschau*, supplément n. 9, 1926, p. 5.

14 Rapport d'activité annuel de la FOBB, Schweizerisches Sozialarchiv (Zurich, ci-après SSA), GBI 02C-0009, 1922-1923, p. 151.

225'000 fr. est alors réparti entre 26 caisses (syndicales ou non) qui reçoivent le remboursement d'un quart des secours distribués en 1915 et 1916<sup>15</sup>.

Lors de la discussion sur l'octroi des premières subventions fédérales aux caisses de chômage, le fait que les syndicats n'aient pas tous une caisse de chômage clairement séparée de leurs autres activités, en particulier de la caisse de grève, est considéré par le gouvernement comme problématique, car un subventionnement «augmenterait dans beaucoup de milieux de notre peuple la crainte que les autres efforts des fédérations syndicales ne bénéficient également de l'appui financier direct de la Confédération»<sup>16</sup>. Les autorités fédérales prévoient dès lors plusieurs conditions auxquelles les caisses sont obligées de se soumettre pour obtenir des subsides. Elles ont en premier lieu distinguer la gestion de l'assurance chômage de leurs autres activités, ensuite maintenir les prestations de chômage pendant au moins la durée de la guerre, enfin ne pas réduire leurs prestations par la suite du subside fédéral. Il s'agit d'une première mise sous tutelle des activités des caisses de chômage syndicales à laquelle ces dernières se soumettent par nécessité économique.

Lors du renouvellement des subventions pour les années 1917 et 1918, les conditions auxquelles doivent se soumettre les caisses syndicales se précisent. Elles doivent désormais tenir une comptabilité séparée mentionnant les versements des membres, le nombre de personnes et de jours indemnisés et les subsides reçus d'autres administrations publiques<sup>17</sup>. Cette comptabilité permet un contrôle accru de leur activité qui se concrétise par l'inspection annuelle d'un fonctionnaire du Département fédéral de l'économie publique. Les caisses syndicales confirment ainsi leur soumission aux autorités fédérales, ce qui diminue leur marge de manœuvre et les fait passer progressivement du statut d'émanation du mouvement syndical à celui d'institution subventionnée. En 1922, les autorités fédérales émettent un jugement qui symbolise bien le rapport de tutelle dans lequel elles sont entrées en relevant qu'à part quelques exceptions, «les caisses sont bien dirigées et qu'on peut avoir confiance en elles»<sup>18</sup>.

15 Message du Conseil fédéral concernant les crédits supplémentaires pour l'année 1917, 8 décembre 1917, *FF*, vol. 4, n. 51, p. 818.

16 Rapport du Conseil fédéral sur les mesures prises en vertu de l'arrêté fédéral du 3 août 1914, 9 mars 1917, *FF*, vol. 1, n. 11, pp. 330-331.

17 Extrait des délibérations du Conseil fédéral, 14 janvier 1919, *FF*, vol. 1, n. 3, pp. 117-118.

18 Message du Conseil fédéral concernant le subventionnement des caisses d'assurance-chômage pour l'année 1922, du 2 juin 1922, *FF*, vol. 2, n. 23, p. 494.

Les subventions fédérales viennent compléter celles que divers cantons et villes octroient aux caisses depuis quelques années. Des cantons subventionnent en effet les caisses privées d'assurance chômage, soit en vertu de lois spéciales comme à Saint-Gall (1894), Bâle-Ville (1909) ou Genève (1909), soit à la suite de décisions prises par le Grand Conseil ou le Conseil d'État comme en Appenzell Rhodes-Extérieures (1908), à Zurich (1909), Berne (1914), Soleure (1914), Lucerne (1915) ou encore dans les Grisons (1915); des villes comme celles de Zurich (1914), de Coire (1916) ou de Winterthour (1914) subventionnent également des caisses locales. Toutes ces initiatives participent à normaliser la participation syndicale à la gestion de la politique sociale.

La crise économique de l'immédiat après-guerre provoque une dépendance des caisses syndicales vis-à-vis des subventions publiques, ces dernières correspondant en moyenne à 90 % des cotisations encaissées entre 1920 et 1925<sup>19</sup>. En 1921, lorsque les caisses des syndicats affiliés à l'USS versent le montant le plus élevé d'indemnités de chômage, soit 3,7 millions de francs, les cotisations ordinaires ne couvrent que 0,8 million des dépenses. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la Conférence de l'USS de 1920 adopte des lignes directrices en matière d'assurance chômage demandant la poursuite et l'institutionnalisation du financement public des caisses de chômage. Les représentants ouvriers se prononcent clairement en faveur du système de subventions aux caisses existantes et s'opposent à la création d'une caisse publique d'assurance chômage sur le modèle de l'assurance en cas d'accidents qui risquerait de mettre en cause l'existence des caisses de chômage syndicales.

### **Le refus d'une assurance chômage étatique**

L'USS s'oppose en effet «fermement» à la création d'une assurance placée sous le contrôle de l'État, «car elle est convaincue qu'une telle institution devrait être dotée d'un énorme appareil bureaucratique, qui absorberait une grande partie des moyens. [...] La classe ouvrière veut construire ses propres caisses de chômage et elle revendique pour cela l'aide publique. Cette aide consiste dans la création d'une loi de subventionnement des caisses de chômage publiques et syndicales»<sup>20</sup>. Lors des débats parlementaires, Konrad Ilg remarque qu'un système centralisé impliquerait «une administration considérablement étendue

19 «Erhebung über den Stand der Arbeitslosenkassen in den Jahren 1920-1925», *op. cit.*, p. 3.

20 «Richtlinien der schweiz. Gewerkschaften für die Durchführung der Arbeitslosenunterstützung», *Gewerkschaftliche Rundschau*, n. 9, 1924, pp. 90-91\*.

et coûteuse»<sup>21</sup>. L'argument de la souplesse des caisses syndicales est repris par Kopp, membre du comité central de la FOBB qui affirme vouloir «développer les caisses de chômage syndicales, car l'assurance étatique entraîne d'importantes tracasseries»<sup>22</sup>. Les dirigeants syndicaux s'opposent donc à la création d'une assurance sociale qui leur ferait perdre leur situation de quasi-monopole et ruinerait leur stratégie de recrutement. Comme l'écrit Charles Schürch, secrétaire romand de l'USS, il faut que le mouvement syndical conserve une position dominante dans ce domaine<sup>23</sup>.

Le patronat ne veut pas non plus d'une institution publique qui entraînerait des dépenses étatiques plus importantes. L'Union centrale des associations patronales (UCAP) consacre ainsi en 1922 une brochure aux coûts de l'assurance chômage et en particulier aux lourdes dépenses qu'implique le modèle de gestion étatique du chômage en Angleterre<sup>24</sup>. Lors des débats parlementaires, le conseiller national libéral Horace Micheli relève que son parti soutient le projet de loi fédérale sur l'assurance chômage car «il s'inspire de méthodes qui sont conformes aux idées libérales. Il n'est pas question en effet, de créer une assurance obligatoire d'État contre le chômage.»<sup>25</sup> Il n'y a donc, comme le remarque le rapport annuel de l'USS, «aucune divergence d'opinion sur le fait qu'il ne faudra créer aucune institution d'État pour l'assurance chômage, mais que la loi devrait se limiter à accorder des subventions aux caisses existantes ou éventuellement à des caisses encore à créer»<sup>26</sup>.

Le consensus porte également sur le refus d'introduire une obligation d'affiliation à l'assurance, ce qui signifie que la loi se limite à encourager les personnes à s'assurer et que les caisses pourront continuer de choisir qui elles assurent. Il ne s'agit donc pas d'une assurance sociale organisée sur une base contributive et obligatoire<sup>27</sup>. S'il y a accord autour d'une loi de subventionnement, les divergences portent sur le système de financement de l'assurance.

21 Assurance chômage, Conseil national, *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale (BsAf)*, 3 avril 1924, p. 160\*.

22 Procès-verbal du Comité central élargi de la FOBB, 17-18 janvier 1925, 01C-0099, SSA\*.

23 USS, Circulaire n. 114, 7 juin 1923, Archives PSS, MFC4, SSA.

24 «Die Kosten einer Arbeitslosen-Versicherung.», Tiré à part du *Arbeitgeber-Zeitung*, n. 17, 1922, Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, Arbeitslosversicherung – Schweiz – Broschüren, M. 79c.

25 Assurance chômage, Conseil national, *BsAf*, 3 avril 1924, p. 171.

26 Rapports du Comité central de l'USS, 1917-1918 et 1919-1920, Archives USS, p. 65\*.

27 Définition de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS): «régimes d'assurance contributifs et obligatoires souvent limités aux travailleurs salariés et dispensant diverses prestations en cas de maladie, de vieillesse, de chômage, etc.» Thesaurus AISS de Sécurité sociale, avril 2006, [www.issa.int/content/download/135920/2764023/file/thesaurus-fr.pdf](http://www.issa.int/content/download/135920/2764023/file/thesaurus-fr.pdf).

## Absence de cotisation patronale

Une partie du patronat est en effet réticente à l'égard du financement des caisses syndicales. En 1920, le secrétaire de l'UCAP Otto Steinmann remarque que le système de subventions publiques aux caisses de chômage pose deux problèmes : «Premièrement, le contrôle de l'emploi de l'argent versé aux syndicats est très difficile ; deuxièmement, ils se renforcent grâce aux subventions.»<sup>28</sup> Rappelons que nous sommes dans une période caractérisée par des conflits sociaux et de nombreuses adhésions aux syndicats et qu'en 1919, juste après la grève générale de novembre 1918, le nombre de membres des associations affiliées à l'USS atteint un sommet: 224 000 personnes sont syndiquées, soit environ 17 % de l'ensemble des ouvriers et ouvrières<sup>29</sup>.

La crainte d'un renforcement des organisations ouvrières et de l'utilisation de l'argent public pour le financement de grèves et d'actions syndicales est donc vive, au point qu'un système alternatif est discuté au sein de l'UCAP, qui consisterait en une obligation de créer des caisses de chômage paritaires qui «engloberaient non seulement les employeurs et les travailleurs organisés, mais également ceux qui ne sont pas organisés. De cette manière, on retirerait l'assurance chômage aux syndicats et les contrôles sur l'emploi de l'argent deviendraient possibles»<sup>30</sup>. Mais un tel système, qui aurait pour avantage de limiter le pouvoir syndical obligeraient les employeurs à verser une contribution financière.

Or, cette contribution, le patronat n'en veut pas. Il faut savoir que les mesures d'assistance chômage étaient jusque-là financées conjointement par les pouvoirs publics et les employeurs sans contribution des salarié·e·s. Entre la promulgation de l'arrêté fédéral sur l'assistance chômage de 1919 et sa suppression en 1923, 143 millions de francs ont été versés: 88 % de cette somme a été avancée par l'État (Confédération, cantons et communes) et 12 % a été à la charge des employeurs, soit 17 millions de francs (environ 100 millions de francs actuels). En 1923, au sein de l'UCAP, une majorité prône l'abrogation de l'assistance chômage pour limiter les dépenses patronales. Ces employeurs ne sont donc pas prêts à se voir imposer une cotisation à l'assurance chômage. C'est en brandissant un prétendu impératif économique, la défense de la capacité

28 Procès-verbal de la Commission permanente de l'UCAP, 18 juin 1920, p. 57, Archives UCAP\*.

29 *Rapports économiques de la Feuille officielle suisse du commerce*, n. 11, novembre 1926, pp. 160-161.

30 Procès-verbal de la Commission permanente de l'UCAP, 18 juin 1920, p. 58, Archives UCAP\*.



Manifestation des chômeurs neuchâtelois contre l'arrêté fédéral du 3 mars réduisant les secours aux sans-travail. Le 19 mars, 8000 chômeurs, réunis à Neuchâtel, Numa Droz, écoutèrent les discours de MM. Pierre Reymond, Rosselet et Achille Groslier, puis ils votèrent une résolution demandant le retrait du dit arrêté.  
(Phot. Sausser, Neuchâtel.)

(*L'ILLUSTRE*, 1<sup>er</sup> avril 1922)

concurrentielle de l'industrie suisse, que l'UCAP défend un système d'assurance financé uniquement par les finances publiques et les salarié·e·s<sup>31</sup>. Comment convaincre ces derniers à payer des cotisations, alors que les employeurs disent ne pas pouvoir se permettre de financer l'assurance chômage ?

### Le devoir de prévoyance

En l'absence d'une obligation d'assurance, le souci de prévoyance va être le moyen rhétorique utilisé pour justifier le fait de faire participer le salariat au financement des secours et d'en dispenser le patronat. Rappelons que la prévoyance est une disposition qui permet d'« inscrire dans le présent le souci de l'avenir, [d'] apprendre à discipliner ses instincts et à reconnaître à l'argent une valeur qui dépasse la satisfaction des besoins immédiats »<sup>32</sup>. L'incorporation de cette disposition est nécessaire pour qu'une personne accepte de voir une partie de son salaire retenue sous forme de cotisations à une assurance sociale.

Le rapporteur romand de la commission du Conseil national, le radical Paul Maillefer, estime le système assurantiel « plus logique, plus élevé, plus moral »<sup>33</sup> que l'assistance. En effet, l'assurance « oblige ceux qui veulent profiter des subsides de l'État, de la générosité de l'État à ne pas se remettre complètement entre les mains de l'État et à faire aussi quelque chose; elle force ceux qui veulent profiter de l'assurance chômage à y participer », selon le principe : « Aide-toi, le ciel t'aidera »<sup>34</sup>. Le groupe catholique conservateur, par la voix du député Joseph Scherrer, estime également que l'assurance renforce le sentiment de responsabilité. Du côté des employeurs, le président de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), le conseiller national radical August L. Schirmer, voit d'un bon œil la participation financière des salarié·e·s, un principe qui est aussi soutenu par d'autres représentants du patronat, comme l'industriel et député radical Arnold Spychiger.

Les syndicats encouragent également les salarié·e·s à la prévoyance en arguant que « le moment est venu pour tous les ouvriers qui considéraient les secours du chômage comme un dû de s'affilier à une organisation syndicale possédant une

31 Procès-verbal de la Commission permanente de l'UCAP, 5 octobre 1923, p. 228, Archives UCAP.

32 Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 251.

33 Assurance chômage, Conseil national, *BsAf*, 3 avril 1924, p. 163.

34 *Ibid.*, pp. 166-167.

caisse de chômage. Ouvrier, ouvrières, soycz persuadés que la meilleure défense contre la suppression des secours se trouve dans l'assurance-chômage. [...] Aidons-nous nous-mêmes, telle est la devise que l'avenir nous invite à pratiquer »<sup>35</sup>. Selon ce point de vue, l'assurance chômage doit donc rester l'affaire de la classe ouvrière et de ses organisations.

Les représentants du mouvement ouvrier, notamment les députés socialistes Konrad Ilg, Herman Greulich et Robert Weber, ainsi que le conseiller national communiste Friedrich Schneider, rédacteur du journal *Vorwärts*, ne contestent pas l'absence de cotisation patronale<sup>36</sup>. Trois raisons principales à cela : une participation patronale permettrait au patronat d'intervenir directement dans le contrôle des caisses de chômage syndicales, justifierait le développement de caisses de chômage de type paritaire et risquerait de mettre en question l'ensemble de la loi, sachant que le patronat s'opposerait à une loi impliquant une contribution obligatoire des employeurs. Or, les caisses syndicales ont un besoin urgent de cette loi de subventionnement.

### **Un partenariat social cher payé**

Les expériences internationales de financement public des caisses privées, notamment le système adopté par la ville belge de Gand, vont être mobilisées pour trouver une solution de subventionnement qui permette le financement des caisses syndicales tout en contrôlant et limitant leurs activités.

Christian Topalov a montré comment, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les idées concernant le développement de mesures de luttes contre le chômage circulent en Europe, notamment à travers des congrès internationaux où se rencontrent politiciens et experts<sup>37</sup>. De manière générale, les autorités suisses ainsi que des représentants du mouvement ouvrier et du patronat participent à ces rencontres internationales<sup>38</sup>. En 1910, le conseiller national démocrate Emil Hofmann, chargé à deux reprises par le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur les

35 Appel du comité de l'USS à la classe ouvrière suisse, 12 juin 1923, Fonds PSS, Ar.1.110.12, SSA.

36 Assurance chômage, Conseil national, BsAf, 3 avril 1924, p. 192.

37 Christian Topalov, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

38 Ernest Anderegg et Hans Anderegg, *Assistance et bienfaisance. 1er cahier. Assistance et bienfaisance en général. Assistance légale*, Berne, K. J. Wyss, 1910. Rainer Gregarek, «Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du XX<sup>e</sup> siècle.», *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 48, octobre-novembre, 1995, pp.103-118.

mesures à prendre par la Confédération en matière d'assurance chômage<sup>39</sup>, participe par exemple à la Conférence internationale du chômage de Paris<sup>40</sup>. L'avocat belge libéral Luis Varlez, l'initiateur du système d'assurance chômage de la ville de Gand, est parmi les organisateurs de cette conférence et y fait la propagande de son système.

Le système gantois a été développé afin «d'encourager les ouvriers à se protéger contre les affres du chômage sans pour autant les pousser dans les bras des syndicats»<sup>41</sup>. Contrairement au système liégeois, qui, dès 1897, octroie un subside aux organisations qui possèdent une caisse de chômage, ce qui a pour effet de renforcer les syndicats, le système introduit par la ville de Gand en 1900 ne réserve aux syndicats qu'un rôle d'intermédiaire, car le subside sert uniquement à compléter les indemnités versées<sup>42</sup>. Dès 1900, plusieurs villes ou pays adoptent des systèmes inspirés du modèle de Gand<sup>43</sup> et ces expériences sont connues en Suisse notamment grâce aux rapports réalisés par Emil Hofmann.

C'est le principe qui figure au cœur du système de Gand qui va être retenu par le Parlement. Mais alors que la ville belge prévoit un subside égal au montant de l'indemnité versée, les subventions prévues par la législation suisse ne vont représenter qu'un pourcentage de cette indemnité. La loi va en outre fixer ce pourcentage à un niveau inférieur pour les caisses syndicales : ces dernières recevront en effet une subvention à hauteur de 30 % des indemnités versées contre 40 % pour les caisses paritaires (organisées par les patrons) et les caisses publiques communales et cantonales.

39 Emil Hofmann, *L'encouragement, par la Confédération des mesures à prendre contre le chômage*, Berne, 1906. Emil Hofmann, *Le subventionnement des Caisse de chômage par la Confédération*, Rapport du 16 septembre 1917, Berne : Chancellerie fédérale, 1917. Hofmann est président (1898-1905) et principal dirigeant dès 1910 du parti démocratique du canton de Thurgovie. Élu au Conseil national (1898-1927), il participe au groupe de politique sociale (qui réunissait démocrates et socialistes jusqu'en 1911).

40 Hermann Dommer et Erich Gruner, *op. cit.*, p. 710.

41 Jean Faniel, «L'organisation des chômeurs dans les syndicats», *Courrier hebdomadaire CRISP*, 24/25, 2006, p. 9.

42 Faniel remarque que si ce système reçoit l'appui des dirigeants politiques conservateurs et des syndicats chrétiens, les syndicats socialistes préféraient voir s'étendre le système en vigueur à Liège. Concernant les différences entre ces deux systèmes et la position des représentants ouvriers belges, cf. «Rapport du Parti Ouvrier Belge» au Congrès socialiste international de Copenhague de 1910, in: Georges Haupt (Éd.), *op.cit.*

43 Parmi les autres pays ayant introduit un système similaire de subventions publiques aux caisses de chômage, on trouve l'Espagne, la Finlande, la France, la Norvège, la Tchécoslovaquie, la Belgique, le Danemark et les Pays-Bas. Aucun ne fait une distinction entre type de caisse de chômage. BIT, 1925, *op. cit.*

Le Parlement veut en effet favoriser ces deux autres types de caisses au détriment des caisses syndicales. Le Conseiller fédéral radical Edmund Schult-hess estime par exemple «raisonnable de défendre l'idée de caisses de chômage publiques et paritaires et dans ce but de favoriser ce type de caisses»<sup>44</sup>. Le rapporteur et conseiller aux États radical Robert Schöpfer soutient quant à lui qu'il faut encourager les caisses paritaires et publiques qui «rejettent l'idée du conflit de classe et de la haine de classe [et qui] méritent donc un traitement de faveur, car elles remplissent également une mission éthique»<sup>45</sup>. Les procès-verbaux de la direction de l'UCAP confirment que les représentants du patronat se mobilisent fortement pour que cette inégalité qui pénalise les caisses syndicales soit introduite<sup>46</sup>.

La loi de 1924 va également permettre un renforcement du contrôle sur les caisses syndicales et accélérer la séparation entre activité d'assurance et activité syndicale. Les caisses syndicales devront limiter leur activité à la lutte contre le chômage, respecter des règles comptables, notamment tenir une comptabilité séparée, et rendre des rapports de gestion. Un «droit de contrôle illimité» est donné à l'administration fédérale afin de «combattre les abus»<sup>47</sup>, et notamment éviter que les syndicats utilisent l'argent public pour financer d'autres activités, en particulier des grèves. Enfin, l'introduction d'une attestation patronale indiquant les raisons expliquant la perte de l'emploi vise à contrôler les causes du chômage des personnes qui réclament une indemnité auprès de leur caisse, renforçant le pouvoir des employeurs.

Tout en protestant contre ces dispositions, les représentants ouvriers acceptent la loi. Konrad Ilg constate que «la loi fédérale peut à divers égards nous mettre dans l'embarras, car la tendance est à encourager les caisses d'assurance chômage publiques et privées et à combattre les caisses syndicales. Mais d'autre part renoncer aux subventions et nous retirer serait stupide»<sup>48</sup>. En 1924, Herman Greulich plaide pour la nécessité d'accepter la loi: «plusieurs aspects de cette loi ne me plaisent pas, mais, en bon démocrate, je me plie au compromis et j'accepte le projet. [...] Par conséquent, je me soumets au compromis et je dis: mieux vaut avoir quelque chose que rien du tout, et j'ai confiance dans le

<sup>44</sup> Assurance chômage, Conseil des États, *BsAf*, 2 octobre 1924, p. 260\*.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 255.

<sup>46</sup> Procès-verbal du Comité central de l'UCAP, 14 décembre 1923, p. 21, Archives UCAP.

<sup>47</sup> Message du Conseil fédéral concernant le développement de l'assurance contre le chômage, 17 septembre 1923, *FF*, vol. 2, n. 38, p. 861.

<sup>48</sup> Procès-verbal du Comité central de la FOMH, 31 octobre 1924, 01C-0001, pp. 72-73, SSA\*.

futur.»<sup>49</sup> L'argument de la survie des caisses syndicales, qui, comme on l'a vu ci-dessus, dépendent des subventions publiques, justifie donc une position politique a priori contraire aux intérêts syndicaux. Il faut relever que le rapport de force au Parlement est tout à fait défavorable aux syndicats, les socialistes et les membres du groupe de politique sociale ne représentant au début des années 1920 qu'un cinquième des députés<sup>50</sup>.

La politique fédérale de subventionnement va avoir des effets concrets sur les caisses de chômage. Des subsides plus élevés donnent en effet la possibilité aux caisses publiques et paritaires de proposer à leurs membres des cotisations et des prestations plus attractives par rapport aux caisses syndicales. L'évolution des effectifs des caisses de chômage reflète cette concurrence accrue. En effet, si toutes les caisses vont voir le nombre de leurs membres croître durant les décennies qui suivent, et en particulier durant les années 1930, les caisses publiques et paritaires se développent plus rapidement de celles syndicales : alors que ces dernières représentent 94 % des assuré·e·s en 1924 (soit 148 000 membres), cette proportion chute à 62 % en 1928 (166 000), et à 45 % en 1938 (247 000)<sup>51</sup>. L'inégalité de traitement instaurée par la loi produit donc précisément les effets espérés par le patronat et les autorités fédérales. Il faut attendre la Deuxième Guerre mondiale pour que les représentants ouvriers obtiennent la suppression de cette inégalité dans le calcul des subventions en renégociant un nouveau compromis social pour l'après-guerre<sup>52</sup>.

## Conclusions

Les débats sur la mise en place du système de subventionnement de l'assurance chômage reflètent d'abord le consensus de l'époque sur l'introduction d'une protection sociale facultative contre le chômage, prenant la forme

49 Assurance chômage, Conseil national, *BsAf*, 8 avril 1924, p. 185\*.

50 En juin 1924 le Conseil national est composé de 198 membres dont 58 députés du groupe radical, 43 catholiques conservateurs, 42 socialistes, 34 députés du groupe des paysans, artisans et bourgeois (PAB), 10 libéraux, 3 membres du groupe de politique sociale, 6 indépendants et 2 sièges vacants ; le Conseil des États est composé de 44 membres dont 22 radicaux, 18 catholiques conservateurs, 1 socialiste, 1 membre du PAB, 1 libéral et 1 membre du groupe de politique sociale.

51 Message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi sur l'assurance chômage, 16 août 1950, *FF*, vol. 2, n. 34, p. 626.

52 Carola Togni, «Arbeitslosenversicherung. Der soziale Kompromiss für die Nachkriegszeit», In Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler (Dir.), *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*. Zurich : Chronos 2009, pp.101-124.

de l'assurance. Seuls quelques députés paysans contestent le principe même de l'assurance, qu'ils considèrent comme une déresponsabilisation des employeurs. Le mouvement ouvrier ne défend quant à lui pas l'assurance sociale, mais se bat uniquement pour assurer le financement de ses caisses. Cette tactique lui permet également de faire reconnaître les syndicats comme des partenaires crédibles en matière de gestion de l'assurance chômage.

Le patronat soumet toutefois le subventionnement des caisses de chômage syndicales et la reconnaissance du rôle de partenaire social des syndicats à diverses conditions : pas de participation financière des employeurs à l'assurance, un contrôle strict de l'activité des caisses et un subventionnement moins important.

Pour assurer la survie de leurs caisses, les dirigeants des principaux syndicats sont contraints d'accepter ces conditions, preuve que la stratégie visant à développer des caisses de chômage pour permettre le recrutement et la fidélisation des salarié·e·s n'était pas sans danger. L'analyse du politologue belge Jean Faniel se révèle pertinente aussi pour la Suisse : «la gestion des caisses de chômage [...] accentue la tendance au réformisme de certains dirigeants syndicaux tout en augmentant leur influence au sein de leurs organisations en raison du rôle essentiel qu'ils jouent dans le fonctionnement de celles-ci, des compétences "techniques" qu'ils développent et de la position d'intermédiaires qu'ils tiennent entre les ouvriers et les pouvoirs publics»<sup>53</sup>. Les années 1920 se caractérisent donc bien, comme l'a noté Bernard Degen, par une intégration et une bureaucratisation du mouvement ouvrier<sup>54</sup>.

En pleine phase de «syndicalisme de pacification»<sup>55</sup>, l'association des organisations ouvrières à la gestion de l'assurance chômage ne fait donc pas que refléter l'intégration croissante des représentants syndicaux à un système politique dominé par la majorité bourgeoise, mais elle y contribue. Les membres dirigeants des principaux syndicats sont non seulement invités à participer à la

53 Jean Faniel, «Entre gestion et contestation. Les syndicats belges et l'assurance-chômage», contribution présentée au colloque *Cent ans après la «Charte d'Amiens» : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs*, organisé par le Curapp en collaboration avec l'UMR Triangle et l'Institut de Sociologie de l'ULB, Amiens 2006, p. 10.

54 Bernard Degen, «La Première Guerre mondiale, la grève générale et ses conséquences», In Valérie Boillat et al. (Eds.), *La valeur du travail. Histoire et histoires des syndicats suisses*, Lausanne, Antipodes, 2006, pp. 101-40.

55 Roland Ruffieux, «L'Union syndicale dans la société helvétique», In Union syndicale suisse (éd.), *Un siècle d'Union syndicale suisse 1880-1980*, Fribourg, Office du Livre, 1980, pp. 17-43.

commission chargée de préparer la loi, mais dès le versement des premiers subsides, la mise sous tutelle des caisses syndicales permet un contrôle nouveau sur les organisations ouvrières.

Ce contrôle va se poursuivre et se renégocier pendant des décennies, car le système mis en place par la loi de 1924 restera en vigueur jusqu'à l'adoption de l'arrêté fédéral urgent du 13 mars 1976 introduisant l'assurance chômage obligatoire au plan fédéral.

Fédération suisse des ouvriers sur métaux.			
Secours de chômage local.			
Livret N°	..... 000 .....	Justification de chômage	Livre des paiements page ... 5 ... pour
X (Nom)	A..... (Prénom)	mécanicien..... (Métier)	de ... Villars .....
Entré le	12 août 1905 .....	à .....	X .....
	(Date)		
A touché comme membre de la ..... classe fr. .... dans les 12 mois qui précédent.			
Le porteur doit se présenter pour le contrôle une fois chaque jour ouvrable le matin après-midi entre ... 10 ... et ... 11 ... heures et doit faire attester sa présence par le contrôleur.			
* Je reprendrai le travail chez ... X., fabriquant .....			
* Adresse de mon domicile ..... Y. 26 .....			
<i>La non-observation de cette prescription entraîne la perte du secours pour le temps correspondant.</i>			
Le présent bulletin est à présenter lors de la perception du secours.			
Lundi	I <sup>re</sup> semaine	II <sup>me</sup> semaine	III <sup>me</sup> semaine
Mardi			
Mercredi			
Jeudi			

Fédération suisse des ouvriers sur métaux (FOM),  
Règlement pour les Services de secours de chômage local et de viatique du 1er janvier 1910  
(Archives USS, Statuts, 1454, p. 17)